

Stanovisko Ministerstva vnitra k realizaci práva shromažďovacího na pozemních komunikacích

Odbor bezpečnostní politiky se pravidelně setkává s dotazy na realizaci práva na svobodu shromažďování, koná-li se shromáždění na vozovce.

Pochod po pozemní komunikaci

Pochod, u něhož má trasa vést po silnici, je jedním z nejčastějších typů shromáždění. Shromažďovací zákon s konáním shromáždění na vozovce sám počítá, což konstatoval i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění – pouličního průvodu nemůže být spatřován toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, **implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce)** a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavateli zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy¹.“

Pozemní komunikace je veřejným prostranstvím, nelze tedy po svolavateli vyžadovat souhlas majitele pozemku. V souvislosti s výkonem shromažďovacího práva na pozemních komunikacích je třeba zdůraznit, že dřívější úprava v § 25 odst. 6 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích upravovala shromáždění jako zvláštní užívání pozemní komunikace. Vzhledem k rozporu s čl. 19 Listiny byl tento bod ze zákona vypuštěn².

Pouliční průvod, kdy účastníci jdou po vozovce, se skutečně ještě ničím nevymyká obecnému užívání komunikace, neboť jde o užívání v souladu s účelem, pro který je vozovka určena – tedy chůze. Není proto důvod po svolavateli vyžadovat, aby si obstaral souhlas se zvláštním užíváním komunikace. Užívání komunikace pak probíhá v souladu s předpisem upravujícím provoz na pozemních komunikacích je pak zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu).

Neznamená to však, že by účastníci shromáždění neměli respektovat značení, blokovat veřejnou dopravu apod. Shromáždění by mělo jít po chodníku, není-li to možné např. vzhledem k velkému počtu osob, které by mohly ohrozit ostatní chodce, může shromáždění jít po vozovce. V takovém případě pak půjde o útvar chodců podle § 56 zákona o pozemních komunikacích³ a je povinností účastníků shromáždění chovat se v souladu s právními předpisy upravující pohyb osob po pozemních komunikacích. Pro útvar chodců pak přiměřeně platí povinnosti řidiče, např. sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích, provoz při pravém okraji vozovky, povinnosti při předjíždění, otáčení atd.

Závěr

Pokud je oznámeno **shromáždění, které má procházet po vozovce a ničím nevybočuje z běžného užívání komunikace**, tedy účastníci využívají vozovku v souladu s jejím účelem, **není třeba povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace ani souhlas vlastníka**. Účastníci shromáždění rovněž mohou jít po silnici, v takovém případě se pak jedná o útvar chodců ve smyslu silničního zákona.

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2007, č. j. 5 As 26/2007.

² Listina zakazuje vyžadovat po svolavateli dodatečná povolení.

³ Útvar chodců je příkladně definován jako útvar příslušníků ozbrojených sil, školní mládeže nebo průvod.

Alegorická vozidla

Některá shromáždění na pozemních komunikacích bývají doprovázena alegorickými vozy. Svolavatelé správním orgánům v některých případech tvrdí, že alegorický vůz je nedílnou součástí shromáždění stejně jako např. ozvučování aparatura. Sporné následně je, zda tomu tak je vždy a za každé situace, přičemž svolavatel nemusí vyřizovat žádná povolení.

Obecně se dá konstatovat, že doprovodná vozidla mohou být součástí shromáždění, nicméně nezbytnost vozidel ke splnění účelu shromáždění již není tak jednoznačná. Důležitá je pak vždy přiměřenost, obdobně jako v případě ozvučování aparatury, kdy je rozdíl mezi reprobednou a koncertním podiem. Předně je třeba rozlišit situaci, kdy půjde ještě o obecné užívání komunikace a kdy již půjde o užívání zvláštní, přičemž během pochodu po vozovce mohou nastat obě tyto situace.

Bude-li pochod doprovázet vůz, příp. více vozů, na trase, kde je jízda v souladu s účelem pozemní komunikace, nedochází-li k omezení veřejné dopravy a dalších účastníků provozu, jedná se o obecné užívání a ani v tomto případě nepotřebuje svolavatel povolení úřadů.

Pokud však shromáždění bude omezovat veřejnou dopravu, vozidlo má vjet do pěší zóny, do uzavřené ulice apod., jde o užívání zvláštní, a v tomto případě je nutné si příslušná povolení obstarat. Povolením se v tomto případě samozřejmě netýká samotného konání shromáždění, ale pouze aspektů, které svojí povahou spadají pod zvláštní užívání komunikace. Je na svolavateli, zda dá přednost průběhu v rámci obecného užívání komunikace, kdy však bude muset respektovat všechny platné právní předpisy, včetně zákazů vjezdu apod., nebo zda dá přednost určitým výjimkám, a k nim si obstará příslušná povolení. Zákon o právu shromažďovacím stanovuje povinnost svolavatele splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy⁴, kam lze jistě zařadit i povinnosti vyplývající s předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích.

Obecně lze ještě zdůraznit, že v obou případech musí vozidla splňovat podmínky provozu na pozemních komunikacích, řidiči musí mít příslušné řidičské oprávnění atd.

Závěr

Doprovodná vozidla mohou být součástí shromáždění v režimu obecného užívání komunikace tehdy, splňují-li zákonem definované obecné užívání, tedy jsou-li využívány v rámci běžného účelu vozovky a jsou-li dodržovány zákonem stanovená pravidla provozu. Jsou-li potřeba výjimky, např. k vjezdu do pěší zóny, je třeba si obstarat povolení. V takovém případě nejde o dodatečné povolení ve smyslu čl. 19 Listiny.

Blokace pozemní komunikace

V souvislosti s konáním shromáždění na pozemních komunikacích se správní orgány setkávají i s tím, že shromáždění je oznámeno přímo na silnici a účastníci shromáždění tak mohou vozovku zcela zablokovat. V takovém případě je již sporné, zda se ještě stále jedná o obecné užívání komunikace, neboť obecné užívání je užívání obvyklým způsobem a k účelům, pro který je určen, což zablokování dopravy na silnici není. Chce-li tedy svolavatel využívat pozemní komunikace jinak než v rámci obecného

⁴ Viz § 6 odst. 5 písm. a) ShrZ.

užívání, měl by postupovat v souladu s ustanovením § 25 zákona o pozemních komunikacích⁵.

Obdrží-li úřad oznámení o konání shromáždění, které by mělo úplně zablokovat dopravu a zásobování, a to do té míry, že by to bylo v rozporu se zájmem obyvatelstva, přičemž lze bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by byl zmařen účel shromáždění⁶, je možné shromáždění zakázat. Před samotným zákazem by však správní orgán měl komunikovat se svolavatelem a navrhnout mu konání shromáždění na jiném místě, popř. v jinou dobu. Nedojde-li k dohodě a blokace komunikace by byla v rozporu se zájmy obyvatelstva, může úřad shromáždění zakázat. Vždy je však potřeba pečlivě takovýto zákaz odůvodnit a zvážit, zda je zákaz přiměřený. Zákaz by se měl vztahovat pouze na ulice (místa), kde skutečně k blokaci dochází, nemusí se jednat o zákaz shromáždění celého.

V minulosti zákazy shromáždění z „dopravních důvodů“ v rámci soudního přezkumu byly soudy rušeny, a to zejména z důvodu nedostatečného odůvodnění toho, proč bude krátkodobá blokace v rozporu se zájmy obyvatelstva⁷. Jistě bude mít jiný dopad blokace dálnice a blokace místní komunikace, důležitá je rovněž předpokládaná doba blokády, možnost objízdných tras. Krátkodobá blokace v řádech několika desítek minut bude mít jiný následek než několikahodinová blokáda. Nejvyšší správní soud totiž konstatoval, že *„omezení dopravy či zásobování musí být shledáno ve velké intenzitě, musí být tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a čl. 19 odst. 2 Listiny“*⁸.

Úřad by měl vzhledem k zásadnímu významu shromažďovacího práva jako základního lidského práva objektivně zhodnotit oznámené místo svolání shromáždění, jeho předpokládanou dobu a počet účastníků. Pokud opravdu hrozí, že by mohlo dojít k závažné blokaci dopravy, je třeba neprodleně kontaktovat svolavatele a navrhnout mu s ohledem na místní podmínky jiné místo, příp. jinou dobu konání shromáždění tak, aby byl účel shromáždění naplněn. Účelu shromáždění může být totiž mnohdy velmi efektivně dosaženo i tehdy, přesune-li se shromáždění o pár metrů dále. V některých případech bude rovněž akceptovatelná domluva na určité omezené přiměřené době blokace tak, aby bylo naplněn účel shromáždění s tím, že následně se bude shromáždění konat již mimo vozovku.

Toto platí v případě, že shromáždění bylo v souladu se zákonem oznámeno. Pokud však shromáždění oznámené nebylo, může být dán důvod k jeho rozpuštění podle § 12 odst. 3, a to za podmínky, že nastane taková situace, která by odůvodňovala zákaz shromáždění z důvodů omezení dopravy a zásobování. Opět je však třeba pečlivě zvažovat, zda jsou opravdu dány podmínky, které by odůvodnily zákaz shromáždění.

Závěr

Zákaz shromáždění z důvodů blokace dopravy je možný, nicméně jde o krajní případ. Přednostně má být svolavateli navrženo jiné, vhodnější místo nebo čas konání shromáždění, případně dohoda na určitém časovém úseku konání akce. Důležité je zabývat se i přiměřeností zákazu.

⁵ Což je např. běžné u veřejných běhů, maratónů apod., které jsou co se týče míry zásahu do dopravy a zásobování se shromážděními často srovnávána.

⁶ Viz § 10 odst. 3.

⁷ V této souvislosti je rovněž nutné zmínit rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 6. 2003 Eugen Schmidberger proti Rakousku.

⁸ Rozsudek ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007.